



# A Cooperação Civil-Militar durante Complexas Operações Humanitárias

Sarah E. Archer

**A** INTERDEPENDÊNCIA de organizações civis e militares, que respondem cada vez mais às frequentes e devastadoras emergências complexas em todo o mundo, está se tornando mais evidente. O melhor entendimento das diferenças culturais entre as organizações civis de assistência humanitária (*humanitarian assistance organizations — HAOs*) e os militares, poderia ajudar o pessoal de ambas a trabalharem juntos mais eficientemente durante emergências complexas, bem como durante operações de paz, desastres, gerenciamento de consequências e a assistência humanitária.

Por que essa cooperação e coordenação entre as organizações civis e militares é necessária? A Publicação Conjunta 3-07.6 *Joint Tactics, Techniques and Procedures for Humanitarian Assistance* começa com as seguintes palavras:

“O propósito da assistência humanitária no estrangeiro (*foreign humanitarian assistance — FHA*) é aliviar ou amenizar os resultados de desastres naturais ou causados pelo homem ou de outras condições endêmicas tais como o sofrimento humano, doenças, ou privações que possam apresentar uma séria ameaça à vida ou à propriedade. É, às vezes, do maior interesse dos EUA e de seus aliados desdobrarem forças para proverem assistência humanitária (*humanitarian assistance — HA*) àqueles em necessidade. Na verdade, as considerações políticas e humanitárias possivelmente tornarão operações de assistência humanitária rotineiras no futuro.”<sup>1,2</sup> Essas palavras têm-se mostrado verdadeiras à medida que adentramos o século XXI.

Existem esforços por parte de organizações não governamentais (*non-governmental organizations — NGO*), seminários e publicações patrocinadas pelos militares e exercícios de treinamentos militares, tal como o *Prai-*

*rie Warrior* na Escola de Comando e Estado-Maior e o *Purple Hope* na Escola de Estado-Maior das Forças Conjuntas (*Joint Forces Staff College*), para ajudar o pessoal civil e militar trabalhando em *HAO* a se entenderem melhor. É essencial ter mais treinamento conjunto para melhorar o entendimento mútuo. Operações de assistência humanitária eficazes exigem a cooperação civil/militar para facilitar a união do esforço e para chegar aos fins desejados.

Dana Priest, autor de *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military* disse: “Como demonstra a experiência do Exército dos EUA em Kosovo, a mentalidade, o processo decisório e o treinamento dos soldados de infantaria raramente se relacionam com a desordem inerente da sociedade civil. Essa dissonância entre a cultura e a missão pode distorcer o objetivo da reconstrução de um país.”<sup>3</sup> Esta é uma lição que todos devemos lembrar na reconstrução do Iraque.

O General John M. Shalikashvili, então Chefe da Junta dos Chefes do Estado-Maior dos EUA, reconheceu a necessidade da boa cooperação quando disse: “Qual é o relacionamento entre uma força militar recém chegada, a *NGO* e a organização voluntária privada (*private voluntary organization — PVO*) que possivelmente já estejam trabalhando na mesma área de conflito? O que temos é uma parceria. Se você for bem-sucedido, eles serão bem-sucedidos; e, se eles forem bem-sucedidos você será bem-sucedido. Precisamos uns dos outros.”<sup>4</sup>

## Emergências Complexas

Emergências complexas são definidas nas “Diretrizes do Uso de Recursos de Defesa Civil e Militar em Apoio a Atividades Humanitárias da ONU durante Emergências Complexas” como “crises humanitárias em um país,

numa região ou sociedade onde há uma total ou considerável carência de autoridade resultante de um conflito interno ou externo que exija uma resposta internacional superior ao do mandato ou da capacidade de qualquer único e/ou contínuo programa da ONU”.<sup>5</sup> Emergências complexas têm se tornado muito mais freqüentes desde o fim da Guerra Fria. Elas têm em comum ainda outras características preocupantes, tais como:

- O reaparecimento de ambições ou conflitos nacionalistas, territoriais, religiosos ou étnicos, como os que ocorreram na antiga Iugoslávia e que se espera no Iraque.
- Grandes movimentos populacionais, à medida que as pessoas sejam desalojadas internamente ou se tornem refugiados em outros países, em busca de segurança, comida, água e outros essenciais.
- A severa desorganização do sistema econômico e a destruição da infra-estrutura vital.
- O declínio generalizado do sistema alimentício resultante de decisões políticas, atos discriminatórios, falta de comida, declínio da agricultura, secas, inun-

***O Alto Comissariado dos Direitos Humanos da ONU (United Nations High Commissioner for Human Rights — UNHCHR) foi criado em 1994 para prover monitoramento de direitos humanos e investigar e impedir abusos de direitos humanos; apoiar promotores especiais da ONU por meio da coleta e verificação de evidência de crimes contra a humanidade; prover educação sobre as leis que regem os direitos humanos internacionais e a prática dessas leis; e para apoiar os países anfitriões no cumprimento da justiça.***

dações, inflação e falta de verba. A desnutrição pode ocorrer rapidamente em áreas locais e degenerar numa fome generalizada.<sup>6</sup>

Crises humanitárias podem resultar de uma combinação de desastres naturais e produzidos pelo homem, tais como quando um grande número de pessoas enfrenta secas, furacões, perdas de safras ou inundações enquanto, simultaneamente, se vêem envolvidas numa guerra civil, são invadidas, ou seus governos entram em colapso. Recentes emergências complexas têm ocorrido no Afeganistão, na Colômbia, na República Democrática do Congo, na Etiópia, na Indonésia, no Iraque, nas Filipinas, na África do Sul e no Sudão. Desastres naturais, por si próprios, podem ultrapassar os recursos de governos já severamente limitados, com efeitos infelizmente previsíveis sobre o povo. Os terremotos na Ásia Central e o furacão Mitch servem como exemplos.

## **Organizações de Assistência Humanitária**

As *HAO* são usadas aqui como um termo coletivo que inclui organizações intergovernamentais (*intergovernmental organizations — IGO*), agências humanitárias não governamentais (*non-governmental humanitarian agencies — NGHHA*) e *NGO* envolvidas em prover assistência humanitária durante emergências complexas e desastres. Estas são as definições para organizações humanitárias usadas pelo Projeto *Sphere*.<sup>7,8</sup> “*IGO*” substituiu o uso de “organização internacional” (*international organization — IO*) para evitar a confusão criada pelo uso da abreviatura militar de “operações de informações” (*information operations — IO*).

As *NGHA* são: o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (*International Committee of the Red Cross — ICRC*) e a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (*International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies — IFRC*). O *ICRC*, uma organização humanitária notável com base em Genebra, é a organização civil designada nas convenções de Genebra de 1949, para assegurar que os prisioneiros de guerra e civis sejam tratados de acordo com as leis humanitárias internacionais.

A *IFRC*, também com sede em Genebra, tem 178 afiliados nacionais da Cruz Vermelha ou da Sociedade do Crescente Vermelho, um dos quais é a Cruz Vermelha dos EUA (*American Red Cross — ARC*). A *ARC* responde a desastres locais, nacionais e internacionais; provê apoio para o pessoal militar e para as suas famílias; e oferece grandes oportunidades de treinamento para assistência a desastres, no gerenciamento de abrigos, na alimentação em massa, na avaliação de danos, nos primeiros socorros, no ressuscitamento cardiopulmonar e nos cuidados maternos e infantis.

As diretrizes de março de 2003 da ONU definem a assistência humanitária como “o apoio a uma população afetada que busca, como propósito principal, salvar vidas e aliviar o sofrimento de uma sociedade civil em crise. A assistência humanitária deve ser provida de acordo com os princípios básicos humanitários de humanidade, imparcialidade e neutralidade”.<sup>9</sup>

O escritório do Coordenador de Assuntos Humanitários da ONU (*Office of the Coordinator for Humanitarian Affairs — OCHA*) ou o Alto Comissariado para Refugiados da ONU (*United Nations High Commissioner for Refugees — UNHCR*) são freqüentemente escolhidos como as agências líderes para apoiar e coordenar o planejamento e as operações das *HAO* durante uma emergência complexa.

O *UNHCR* é a organização que tem a responsabilidade de lidar com refugiados e pessoas desalojadas internamente (*internally displaced persons — IDPs*). Na Publicação Conjunta 1-02, *Department of Defense Dictionary*

*of Military and Associated Terms* — dicionário de termos militares do Departamento de Defesa — *refugiado* está definido como “uma pessoa que, devido a um perigo real ou imaginário, deixou o seu país de residência ou de nacionalidade e está impedido de voltar, ou então, para o qual não quer voltar”.<sup>10</sup> Uma *IDP* encontra-se definida na mesma Publicação como “qualquer pessoa que abandona a sua residência devido a um perigo real ou imaginário mas que não deixa o território do seu país”.<sup>11</sup>

Essas definições da Publicação Conjunta 3-07.6 são as mais recentes definições militares americanas de refugiados e *IDP*. Essas definições novas e internacionalmente aceitas também aparecerão na próxima edição da Publicação Conjunta 1-02. Devido aos Acordos Dayton — Estrutura Geral do Acordo para a Paz (*General Framework Agreement for Peace — GFAP*) na Bósnia e na Herzegovina, o militar americano começou a usar a sigla *DPRE* (*displaced persons, refugees and evacuees*) para pessoas desalojadas, refugiadas e evacuadas.

O Alto Comissariado dos Direitos Humanos da ONU (*United Nations High Commissioner for Human Rights — UNHCHR*) foi criado em 1994 para prover monitoramento de direitos humanos e investigar e impedir abusos de direitos humanos; apoiar promotores especiais da ONU por meio da coleta e verificação de evidência de crimes contra a humanidade; prover educação sobre as leis que regem os direitos humanos internacionais e a prática dessas leis; e para apoiar os países anfitriões no cumprimento da justiça.

O Fundo das Nações Unidas para a Infância (*United Nations International Children's Emergency Fund — UNICEF*), provê, a longo prazo, apoio material e de peritos, para colaborar com o governo e profissionais do país anfitrião, em projetos para fortalecer os serviços médicos e de saúde, especialmente para mulheres e crianças; purificação e distribuição de água; e saneamento.

O Programa de Alimentação Mundial (*World Food Program — WFP*) obtém, transporta e armazena comida. A assistência direta, distribuição individual de comida da *WFP* no nível caseiro ou de acampamento, é feita pelas *NGO* ou outras organizações civis.

A Organização Mundial da Saúde (*World Health Organization — WHO*), é a agência da ONU encarregada de promover e proteger a saúde da população mundial. O Departamento de Emergência e Ação Humanitária (*Department of Emergency and Humanitarian Action*) da *WHO* responde a emergências complexas e a desastres naturais.

As *NGO* são “organizações nacionais e internacionais que são constituídas separadamente do governo do país no qual são fundadas”.<sup>12</sup> Não são alinhadas a qualquer governo. Muitas empregam cidadãos do país anfitrião assim como pessoas de outras nações e, portanto, são, elas mesmas, internacionais.

Cada *NGO* responde ao seu eleitorado doador e ao pessoal do QG que estabelece as prioridades da organização e financia os programas de responsabilidade desta em cooperação com o governo do país anfitrião. Para assegurar os princípios de humanidade, imparcialidade e neutralidade e para manter a sua independência, muitas *NGO* evitam o contato — podendo até se mostrarem hostis — com o pessoal militar em tempos de guerra.

As *NGO* internacionais com base em mais de um país incluem a *CARE International*, organização internacional privada dedicada à ajuda e ao desenvolvimento; *International Save the Children Alliance*, uma aliança internacional de ajuda às crianças, e a *Medicins Sans Frontieres — MSF* (Médicos sem Fronteiras). A *CARE International*,

***Mais de 30.000 HAO operam no mundo atualmente. São financiadas por doações de grupos ou indivíduos privados, doações de fundações e contratos governamentais. As HAO prestam contas aos seus doadores com respeito às suas atividades. Elas proporcionam projetos de desenvolvimento técnico e material e assistência humanitária em cooperação com o governo da nação anfitriã e grupos privados. Estão ativas na maioria dos países bem antes de ocorrer uma emergência complexa, continuam ativas ao longo de toda a emergência complexa quando for seguro fazê-lo e continuam a servir o povo muito depois de ter terminada a emergência complexa.***

uma das maiores e mais eficientes *NGO* do mundo, tem o seu secretariado em Bruxelas, Bélgica, e tem 11 organizações-membro independentemente registradas e governadas na Austrália, no Canadá, na Dinamarca, na França, na Alemanha, no Japão, nos Países Baixos, na Noruega, na Áustria, na Inglaterra e nos Estados Unidos. A *CARE* tem programas em 60 países da África, Ásia, América Latina e Europa Oriental. Seus projetos de assistência ao desenvolvimento, concentram-se sobre os recursos naturais e da agricultura; educação; alfabetização (particularmente feminina); assistência de emergência; saúde; nutrição; desenvolvimento de atividades econômicas de pequeno porte; água, saneamento e saúde ambiental.<sup>13</sup>

Existem muitos tipos de *NGO*. Organizações com base religiosa podem ser internacionais, nacionais ou locais e são apoiadas por grupos religiosos e seus afiliados. Exemplos incluem a Agência Internacional Adventista de Desenvolvimento e Assistência (*Adventist Development and Assistance Agency International — ADRA*), a *Catholic Relief Services — CRS* (agência católica de pres-



Um albanês assina o recebimento de materiais de construção supridos pela CARE em Jezerc, Kosovo no dia 22 de setembro de 1999.

tação de serviços de socorro), a *Church World Services* — *CWS* (organização voluntária privada especializada em assuntos humanitários na Região Andina), a *Internacional Islamic Relief Organization* (organização islâmica internacional de socorro) e a *World Vision International* — *WV* (parceria global que presta ajuda de emergência às crianças).

***Três consórcios coordenam numerosas atividades das NGO. As organizações, cujas missões são de apoiar as HAO na coordenação de suas atividades, incluem o Conselho Americano para Ação Internacional Voluntária (American Council for Voluntary International Action), conhecida como Inter Action. A Inter Action é uma coalizão de mais de 160 organizações, com base primariamente nos EUA, de assistência, desenvolvimento e socorro.***

Algumas *NGO* nacionais com base num só país proporcionam assistência somente nesse país ou até mesmo

em uma só comunidade. As *NGO* nacionais variam em tamanho, desde uma organização dirigida por uma família agindo numa área local até um grupo religioso servindo a sua comunidade local. O desenvolvimento de uma *NGO* nacional é sinal de desenvolvimento de uma sociedade civil, especialmente em países da antiga União Soviética.

Mais de 30.000 *HAO* operam no mundo atualmente. São financiadas por doações de grupos ou indivíduos privados, doações de fundações e contratos governamentais. As *HAO* prestam contas aos seus doadores com respeito às suas atividades. Elas proporcionam projetos de desenvolvimento técnico e material e assistência humanitária em cooperação com o governo da nação anfitriã e grupos privados. Estão ativas na maioria dos países bem antes de ocorrer uma emergência complexa, continuam ativas ao longo de toda a emergência complexa quando for seguro fazê-lo e continuam a servir o povo muito depois de ter terminada a emergência complexa. As atividades das *HAO* se incorporam à consciência mundial quando a “síndrome da *CNN*” apresenta os representantes destas no intenso enfoque da mídia. Algumas *NGO*, como a *Medecins Sans Frontieres* que recebeu o prêmio Nobel da Paz em 1999 e o Comitê Internacional de Socorro

(*International Rescue Committee — IRC*), se especializam em operações de desastres e assistência. Outras, como a Anistia Internacional (*Amnesty International*) e a *Human Rights Watch*, se dedicam a violações dos direitos humanos.

Três consórcios coordenam numerosas atividades das *NGO*. As organizações, cujas missões são de apoiar as *HAO* na coordenação de suas atividades, incluem o Conselho Americano para Ação Internacional Voluntária (*American Council for Voluntary International Action*), conhecida como *Inter Action*. A *Inter Action* é uma coalizão de mais de 160 organizações, com base primariamente nos EUA, de assistência, desenvolvimento e socorro. Ela desenvolveu padrões para abordar os órgãos governamentais, a integridade organizacional, as comunicações com o público americano, as finanças, as práticas de gerenciamento, os recursos humanos, os programas, a política pública e a execução.<sup>14</sup> Outra organização coordenativa é O Conselho Internacional das Agências Voluntárias (*International Council of Voluntary Agencies — ICVA*). Ela é uma rede global de *NGO* de direitos humanos, humanitárias, e de desenvolvimento, que concentra o seu intercâmbio informativo e esforços de advocacia principalmente em assuntos humanitários e assuntos relacionados a refugiados.<sup>15</sup> As duas organizações acima trabalham junto ao *Standing Committee for Humanitarian Response* (comitê permanente de apoio humanitário) no Projeto *Sphere* que, desde 1997, tem desenvolvido e modificado os padrões mínimos nas áreas vitais da assistência humanitária: suprimento de água e saneamento, nutrição, comida, planejamento de áreas e abrigos e serviços de saúde.<sup>16</sup>

Organizações multinacionais e multilaterais que financiam atividades das *IGO* e *NGO* incluem a União Européia, o Banco de Desenvolvimento Asiático (*Asian Development Bank — ADB*), a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (*Organization for Security and Cooperation in Europe — OSCE*), a União Africana e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (*Association of South East Asian Nations — ASEAN*).

Organizações governamentais bilaterais prestam assistência de desenvolvimento e de emergência para outros países diretamente, de governo para governo ou por meio de agências da ONU e *NGO*. Essas organizações incluem a Agência Americana para o Desenvolvimento Internacional (*U.S. Agency for International Development — USAID*); o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (*United Kingdom's Department for International Development — DFID*); a Agência Canadense Internacional de Desenvolvimento (*Canadian International Development Agency — CIDA*); e a Agência Sueca Internacional de Desenvolvimento (*Swedish International Development Agency — SIDA*). O conjunto das *IGO*, *NGHA*, *NGO* e

agências doadoras de governos multilaterais ou bilaterais é conhecido como a “Comunidade Internacional” (*International Community — IC*).

## Valores e Padrões das *HAO*

Apesar de terem muitas diferenças em organização, suportes financeiros e métodos operacionais, as *IO* e *NGO* geralmente aderem ao Código de Conduta que o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, o Movimento do Crescente Vermelho e as *NGO* de assistência a desastres adotaram no ano 2001. O código declara que:

1. O imperativo humanitário está em primeiro lugar. A principal motivação de nossa resposta ao desastre é a de aliviar o sofrimento humano.

*Durante o desenvolvimento de uma emergência complexa, as HAO continuarão a trabalhar na área afetada. Muitos dos seus membros têm estado no país há muitos anos, falam os idiomas locais, compreendem a cultura e as práticas religiosas e tem a confiança do povo. Em tempos de relativa estabilidade política e ambiental, os programas das HAO dedicam-se ao desenvolvimento microeconômico e ao fortalecimento dos setores da agricultura, educação, saúde e indústria para obter e aprimorar um padrão de vida sustentável.*

2. A ajuda será dada sem consideração à raça, crença ou nacionalidade dos recipientes e sem distinção adversa de espécie alguma. Prioridades de ajuda serão calculadas somente com base na necessidade.

3. Nenhuma ajuda será usada para promover um ponto de vista político ou religioso.

4. As *HAO* procurarão não agir como instrumentos da política exterior de governos. Para proteger a nossa independência, as *HAO* procurarão evitar ficarem dependentes de uma única fonte financeira.

5. As *HAO* respeitarão a cultura e os costumes.

6. As *HAO* tentarão responder a desastres usando das capacidades locais. Quando possível, fortalecerão essas capacidades empregando pessoal local, comprando materiais localmente e fazendo negócios com companhias locais.

7. Serão encontradas maneiras para incluir os beneficiários do programa na administração da assistência prestada. Pode ser aumentada a eficácia da assistência e obtida uma reabilitação mais duradoura quando os beneficiários são incluídos no projeto, gerenciamento e implementação do programa de assistência.

8. A assistência deve almejar reduzir futuras vulnera-

bilidades que potencialmente levem a desastres e também satisfazer as necessidades básicas.

9. As *HAO* devem prestar contas àqueles a quem procuram ajudar e àqueles de quem aceitam recursos.

10. Durante as nossas atividades de informação, publicidade e propaganda, reconheceremos as vítimas de desastres como seres humanos dignos e não como objetos inanimados.<sup>17</sup>

Durante o desenvolvimento de uma emergência complexa, as *HAO* continuarão a trabalhar na área afetada. Muitos dos seus membros têm estado no país há muitos anos, falam os idiomas locais, compreendem a cultura e as práticas religiosas e tem a confiança do povo. Em tempos de relativa estabilidade política e ambiental, os programas das *HAO* dedicam-se ao desenvolvimento microeconômico e ao fortalecimento dos setores da agricultura, educação, saúde e indústria para obter e aprimorar um padrão de vida sustentável.

*Como as forças armadas americanas são um instrumento da política externa dos EUA, o pessoal militar freqüentemente interage diretamente com outras agências governamentais americanas em países afetados por emergências complexas. O Departamento de Estado, por meio da Embaixada dos EUA e a USAID, encontram-se, com freqüência, à frente de atividades de assistência humanitária em lugares onde também se encontram envolvidos militares americanos. Por este motivo, uma discussão mais detalhada sobre a capacidade de resposta a emergências da USAID é apropriada.*

Conforme evoluem as condições que levam a uma emergência complexa, as *HAO* no país devem mudar a ênfase de seus programas para lidar com o desenvolvimento inevitável da crise humanitária. Alguns dos membros das *HAO*, especialmente o pessoal nacional, permanecerão no país ou países sofrendo a emergência complexa. À medida que a situação de segurança no país se deteriora, a maioria do pessoal da organização não nativo se vai, freqüentemente para países vizinhos, para facilitar a sua volta assim que for seguro fazê-lo. Quando a segurança do pessoal e suprimentos é assegurada pelas Forças Armadas, o pessoal da *HAO* chega para providenciar assistência humanitária de emergência: comida, água, abrigo, atenção médica, aconselhamento e roupas. As *HAO* continuam trabalhando num país bem depois de ter acabada a emergência, a ordem ter sido restaurada e as tropas enviadas para ajudar terem partido. Durante o período da reconstrução posterior a uma

emergência complexa, as atividades dos programas das *HAO* mudam gradualmente, da prestação de socorro para a ênfase no desenvolvimento.

## **A Coordenação Civil-Militar**

Um esforço coordenado eficiente entre as agências civis e as forças militares é essencial durante emergências complexas. Durante e logo após uma emergência complexa, a situação da segurança pode ser tão volátil que o pessoal militar tenha de providenciar assistência humanitária de emergência para os civis. Mesmo durante essas circunstâncias, a interdependência civil-militar é necessária. A principal responsabilidade das forças militares é estabelecer e manter um ambiente seguro e estável. Uma vez cumprida essa tarefa, o pessoal humanitário civil pode prestar assistência à população afetada, satisfazendo as suas necessidades essenciais e ajudando na reconstrução de sua sociedade. Esses papéis especializados dos civis humanitários e do pessoal militar, apesar de obviamente diferentes, são absolutamente interdependentes.

As diretrizes emitidas pela ONU no dia 20 de março de 2003, incluem os seguintes conceitos principais:

(iii) Uma operação humanitária usando recursos militares deve reter o seu caráter e a sua natureza civil enquanto os recursos militares devem permanecer sob controle militar. A operação como um todo deve ficar sob o controle e autoridade da organização humanitária responsável. Mas isto não significa comando e controle civil sobre os recursos militares.

(iv) Os serviços humanitários devem ser executados por organizações humanitárias. Embora as organizações militares tenham um papel a desempenhar no apoio a serviços humanitários, este deve ser um papel moderado e não de assistência direta, para assim preservar a clara distinção entre as funções e as missões normais das entidades militares.<sup>18</sup> A assistência direta é a distribuição individual de bens e serviços. O apoio e a assistência militares são às vezes essenciais na assistência indireta, que não interage com a população, e consiste de atividades como o transporte de recursos humanitários ou de pessoal de socorro e apoio à infra-estrutura, como reparos de estradas, gerenciamento do espaço aéreo e a produção de energia elétrica.<sup>19</sup>

Diferenciar os papéis humanitário-civil e militar durante e após emergências complexas é essencial por um número de razões. Os militares são um instrumento da política externa da nação. Como descrito por Priest, este é, cada vez mais, o caso das Forças Armadas dos EUA.<sup>20</sup> As *HAO* não são, nem devem ser, equivocadamente vistas como instrumentos da política externa de qualquer nação. Os seus princípios regentes são a humanidade, a imparcialidade e a neutralidade.

A diferença de missões foi explicitada na “Diretriz geral para a interação entre o pessoal da ONU e atores



Departamento de Defesa

Civis desalojados passam de Kosovo para Muhovac, na Sérvia, por um posto controlado por soldados americanos e iugoslavos no dia 24 de maio de 2001.

militares no contexto da crise no Iraque” (*general guidance for interaction between U. N. personnel and military actors in the context of the crisis in Iraq*) emitida pelo OCHA em 21 de março de 2003:

*Conflitos recentes têm demonstrado que a coordenação entre os atores humanitários e militares, particularmente na fase inicial de um conflito, pode ser essencial para a execução eficaz e em tempo hábil da assistência humanitária e para ajudar a assegurar a proteção de civis...Embora a interação entre atores civis e militares no local é tanto uma realidade como uma necessidade, é importante enfatizar as limitações e os constrangimentos das organizações civis a esse respeito. Uma percepção de aderência aos princípios humanitários básicos de humanidade, neutralidade e imparcialidade é de relevância prática imediata para trabalhadores humanitários no local; para assegurar operações seguras; obter acesso através das linhas de combate; e ser capaz de garantir a distribuição justa de serviços de assistência a todas as populações vulneráveis. Portanto, é essencial que exista um máximo de certeza e clareza no pessoal da ONU envolvido em contatos diários ou em arranjos de ligação com as forças militares operando no Iraque. Conforme previsto em seus “termos de referência”, o Coordenador Humanitário para o Iraque (Humanitarian Coordinator — HC), que também é o Oficial Designado (Designated*

*Official — DO), supervisionará toda ligação com forças militares.<sup>21</sup>*

Assim, o ponto de contato (*point of contact — POC*) civil-humanitário para as unidades militares no Iraque está claramente designado.

Recentes desdobramentos militares em Kosovo, Timor

*Diferenciar os papéis humanitário-civil e militar durante e após emergências complexas é essencial por um número de razões. Os militares são um instrumento da política externa da nação. Como descrito por Priest, este é, cada vez mais, o caso das Forças Armadas dos EUA. As HAO não são, nem devem ser, equivocadamente vistas como instrumentos da política externa de qualquer nação. Os seus princípios regentes são a humanidade, a imparcialidade e a neutralidade.*

Leste, Afeganistão e no Iraque, salientam a importância das enormes capacidades militares de planejamento, comunicações, segurança e logística para prestar apoio aos esforços de assistência humanitária civil. Unidades

militares continuam a apoiar governos locais, agências civis, agências da ONU, *IGO*, *NGHA* e *NGO* para ajudar as pessoas a enfrentarem os efeitos das emergências complexas. Muitos desdobramentos militares envolverão operações de paz (criação da paz, manutenção da paz, imposição da paz) e também apoio a esforços civis de assistência humanitária em resposta a desastres. Embora as missões da comunidade humanitária e das Forças Armadas devam continuar distintas, a necessidade de colaboração eficaz entre ambas irá crescer, à medida que aumentar o número de emergências complexas.

## Recursos dos EUA para Assistência a Desastres no Exterior

Como as forças armadas americanas são um instrumento da política externa dos EUA, o pessoal militar frequentemente interage diretamente com outras agências governamentais americanas em países afetados por emergências complexas. O Departamento de Estado, por

*Já que muitas grandes NGO internacionais têm um grande repertório de competências, o pessoal militar de assuntos civis deve averiguar quais os programas conduzidos por cada NGO em uma dada área do país. Como as NGO frequentemente competem umas com as outras por escassos recursos, a coordenação entre as mesmas pode não parecer muito boa do ponto de vista militar. As NGO são organizações independentes e têm a sua própria agenda e eleitorado. Porém, todas reconhecem que a colaboração é a melhor maneira de ajudar o povo ao qual servem.*

meio da Embaixada dos EUA e a *USAID*, encontram-se, com frequência, à frente de atividades de assistência humanitária em lugares onde também se encontram envolvidos militares americanos. Por este motivo, uma discussão mais detalhada sobre a capacidade de resposta a emergências da *USAID* é apropriada.

A *USAID* foi estabelecida pelo Ato de Assistência Externa (*Foreign Assistance Act*) de 1961, e suas emendas. Em tempos de relativa estabilidade, a *USAID* financia projetos de desenvolvimento em muitos países do mundo. Estes projetos são geralmente implementados por *NGO* parceiras internacionais ou nacionais em vários países. Quando surge uma emergência complexa, desde que assim seja determinado, o Escritório de Assistência a Desastres no Exterior (*Office of Foreign Disaster Assistance — OFDA*) da *USAID*, que faz parte da Agência

para a Resposta Humanitária (*Bureau for Humanitarian Response*), presta assistência a desastres no exterior e coordena a resposta do governo dos EUA. A missão do *OFDA* é “salvar vidas, aliviar o sofrimento e reduzir o impacto econômico de desastres”.<sup>22</sup>

O *OFDA* trabalha diretamente com o governo do país anfitrião e em coordenação com organizações da ONU, outras *IGO*, *NGHA* *NGO* e outros governos doadores. Quando o desastre exige, o *OFDA* desdobra a sua própria Equipe de Resposta e Assistência a Desastres (*Disaster Assistance Response Team — DART*) composta de especialistas em assistência a desastres para avaliar a situação e recomendar ações. Estas equipes proporcionam uma presença operacional capaz de executar e manter atividades de resposta; desenvolver e implementar a estratégia da resposta em campanha do *OFDA* com base na missão da *DART*; coordenar o movimento e utilização das mercadorias de assistência do governo dos EUA; coordenar os esforços de assistência do governo dos EUA junto ao país afetado, outros países doadores, organizações de assistência e, quando presentes, organizações militares; financiar organizações de assistência (quando receberem a autorização para tal); e monitorar e avaliar as autoridades de assistência financiadas pelo governo dos EUA.<sup>23</sup>

Assim, as *NGO* trabalhando em uma emergência complexa podem ser financiadas totalmente ou em parte pela *DART*, fazendo a prestação de contas que acompanha o recebimento de apoio financeiro. As organizações humanitárias devem balancear os efeitos do recebimento de apoio financeiro de um governo ou outras fontes com a sua independência e imparcialidade. Algumas não aceitam financiamento algum por parte de governos.

## Providenciando o Entendimento

Muitas organizações humanitárias podem estar trabalhando em projetos de desenvolvimento no país anfitrião onde ocorreu uma emergência complexa. Nessa hora, uma organização global, frequentemente uma *IGO* como o *OCHA* ou o *UNHCR*, assumirá um papel de coordenação, para facilitar o uso mais eficaz da *NGO* e dos recursos dos doadores.

O pessoal militar de assuntos civis encontrará na agência que lidera a comunidade humanitária um eficiente ponto de contato com a mesma. Em alguns casos, a comunidade humanitária já terá estabelecido o seu próprio centro de coordenação, do qual os militares podem participar. No caso do Iraque, o *POC* designado é o Coordenador Humanitário (*HC*) para o Iraque que é também o *DO*.

Se a comunidade humanitária ainda não estabeleceu um centro de coordenação, ou se os militares assim o preferirem, podem instalar um centro de operações civil-militar (*civil-military operations center — CMOC*); centro civil-militar de informações (*civilian-military informa-*

tion center — CIMIC), um termo da OTAN; centro de coordenação para assuntos humanitários (*humanitarian affairs coordination center — HACC*); ou centro de coordenação de operações humanitárias (*humanitarian operations coordination center — HOCC*). O título e o patrocinador do local para a coordenação civil-militar não são importantes, contanto que o local exista.

Já que muitas grandes *NGO* internacionais têm um grande repertório de competências, o pessoal militar de assuntos civis deve averiguar quais os programas conduzidos por cada *NGO* em uma dada área do país. Como as *NGO* freqüentemente competem umas com as outras por escassos recursos, a coordenação entre as mesmas pode não parecer muito boa do ponto de vista militar. As *NGO* são organizações independentes e têm a sua própria agenda e eleitorado. Porém, todas reconhecem que a colaboração é a melhor maneira de ajudar o povo ao qual servem. A comunicação e colaboração eficientes entre as organizações humanitárias civis e entre as organizações civis e militares é indispensável. O pessoal e recursos das organizações humanitárias podem ser de imensa ajuda aos militares, atendendo as populações civis enquanto os militares trabalham para restabelecer um ambiente seguro e saudável. Nem as organizações humanitárias civis nem os militares podem agir sozinhos de maneira tão eficiente como quando agem em comum acordo.

Esta interdependência é detalhada pelo General (Res) George A. Joulwan e por Christopher C. Shoemaker,

antigo diretor de Integração da Força do Programa de Estabilização Militar (*Force Integration, Military Stabilization Program*) na Federação da Bósnia e Herzegovina: “Talvez a maior lição dos dois primeiros anos da operação para a prevenção do conflito na Bósnia e Herzegovina seja a que o militar, não importa o quão eficaz e eficiente possa ser, não pode criar sozinho as condições para uma paz duradoura...os desafios assombrosos de construir o tipo de instituições e processos especificados no acordo *Dayton* que, de fato, são fundamentais na prevenção de conflitos, vão além da capacidade de qualquer força militar. Os militares podem criar a ausência da guerra; os militares não podem manter uma paz duradoura. A interação entre as estruturas militar e civil torna-se então crítica para o sucesso da prevenção do conflito”.<sup>24</sup>

A nação anfitriã, os governos bilaterais, as organizações internacionais, as organizações civis não governamentais e as forças militares, são todas parceiras essenciais na restauração e manutenção da paz após uma emergência complexa. Até que todas possam trabalhar juntas para recuperar a capacidade dos civis administrarem seu próprio país em paz e de maneira razoavelmente eficaz, as forças militares devem continuar agindo como força de manutenção de paz ou de ocupação. A interdependência eficiente civil-militar representa para as Forças Armadas a possibilidade do direito de se retirarem da Bósnia, de Kosovo, do Afeganistão, do Iraque e de outras emergências complexas ainda por vir. **MR**

## Referências

1. Publicação Conjunta 3-07.6, *Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Foreign Humanitarian Assistance* (Washington, DC: Government Printing Office [GPO], 15 de agosto de 2001), vii.
2. Uso a doutrina conjunta como a referência preferida neste documento, já que a maioria das operações envolvem a participação conjunta de forças militares americanas assim como de parceiros multinacionais de coalizão.
3. Dana Priest, *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military* (New York: W.W. Norton, 2003), p.19.
4. Força-Tarefa Conjunta *Commander's Handbook for Peace Operations* (Fort Monroe, VA: Joint Warfighting Center; 16 de junho de 1997), pp. 11-12.
5. "Guidelines on the Use of Military and Civilian Defence Assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies," página web da ONU, online no: <www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/UNID/8A4E48712A846DEC1256CF000394E45>, 20 de março de, 2003.
6. Andrew S. Natsios, *U.S. Foreign Policy and the Four Horsemen of the Apocalypse: Humanitarian Assistance in Complex Emergencies* (Westport, CT: Praeger, 1997), p.7. Natsios atualmente é diretor da U.S. Agency for International Development.
7. *The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response* (Oxford, UK: Oxfam Publishing, 2000), p. 313.
8. *PVO* é um termo usado quase exclusivamente por entidades dos EUA. *PVO* não é usado na JP 3-07.6.
9. *Relief Web, Guidelines*, p.1.
10. JP 1-02, *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, (Washington, DC: GPO, 23 March 1994).
11. *Ibid.*
12. *Sphere Project*, p. 313.
13. Online no <www.care.org>.
14. Online no <www.interaction.org>.
15. Online no <www.icva.ch>.
16. *Sphere Project*.
17. *Ibid.*, pp.34-317.
18. *Relief Web, Guidelines*, p.6.
19. *Ibid.*, p.1.
20. Priest.
21. "General guidance for interaction between United Nations personnel and military actors in the context of the crisis in Iraq," página web da ONU, online no <www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/UNID/D1791CAE8850F70585256CF60070DBD0>, 21 de março de 2003.
22. U.S. Agency for International Development (USAID), Bureau for Humanitarian Response (BHR); Office of Foreign Disaster Assistance (OFDA), *Field Operations Guide for Disaster Assessment and Response* (Washington, DC: agosto de 1998), xix. Online no <www.info.usaid.gov/ofda>.
23. *Ibid.*, xx
24. George A. Joulwan e Christopher C. Shoemaker, *Civilian-Military Cooperation in the Prevention of Deadly Conflict: Implementing Agreements in Bosnia and Beyond* (New York: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, dezembro de 1998), pp.36-37.

*Sarah E. Archer, é enfermeira diplomada e perita civil em assistência humanitária e saúde pública da Northrop Grumman Information Technologies. Ela é membro do Hudson Institute em Indianapolis; membro docente da Escola de Estado-Maior das Forças Conjuntas (Joint Forces Staff College) em Norfolk, Virgínia; da Joint Special Operations University, na Base da Força Aérea Hurlburt, na Flórida; da Marine Command and Staff College, em Quântico, Virgínia; e da ECEME, no Forte Leavenworth, em Kansas. É Bacharel pela Indiana University, Mestre em Saúde Pública pela University of Michigan, e tem Doutorado em Saúde Pública pela University of California em Berkeley, na Califórnia. Prestou assistência humanitária em Angola, em Bangladesh, na Jordânia, em Kosovo, e em Ruanda.*